

Análisis de las prácticas administrativas en el funcionamiento en la dirección territorial norte de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios (2016 – 2019).

Yenny Yolima Puerto Quiroga

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Centro José Acevedo y Gómez

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Bogotá

2019

Análisis de las prácticas administrativas en el funcionamiento en la dirección territorial norte de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios (2016 – 2019).

Yenny Yolima Puerto Quiroga

Monografía para optar al título de
especialista en gestión pública

Director de grado: Lady Andrea Suárez Carvajal

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Centro José Acevedo y Gómez

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Bogotá

2019

Dedicatoria

Dedicada a mi madre, mujer noble y perseverante.

Agradecimientos

Agradecimiento a Dios por cada una de las personas que creen en mi capacidad y de quienes con sus aportes permitieron el logro de este trabajo.

Resumen

La Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa tiene como principios la eficiencia, la economía, la celeridad y la eficacia para administrar el patrimonio que pertenece al pueblo.

Mediante Ley 142 de 1994 se creó la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios) que se encarga de la inspección, vigilancia y control de estos servicios en Colombia, dada la extensión del territorio su una organización administrativa es desconcentrada en Direcciones Territoriales.

La presente monografía de compilación trata de analizar cómo las prácticas administrativas que aplica la Dirección Territorial Norte (DTN) para su funcionamiento impactan en el desempeño administrativo de la Superservicios, se describen las causas y los efectos de las acciones que funcionarios y colaboradores ejecutan en el día a día y la congruencia o no con los principios de la función administrativa en la gestión de lo público.

Palabras clave: gestión pública, organización administrativa, eficiencia, eficacia.

Abstract

The Political Constitution of Colombia establishes that the administrative function has as its principles efficiency, economy, speed and efficiency to administer the heritage that belongs to the people.

Through Law 142 of 1994, the Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios) was created, which is responsible for the inspection, surveillance and control of these services in Colombia, given the extension of the territory of an administrative organization that is decentralized in Territorial Directorates.

This compilation monograph tries to analyze how the administrative practices applied by the Northern Territorial Directorate (DTN) for its operation impact on the administrative performance of the Superservicios, describe the causes and effects of the actions that officials and collaborators carry out in the day a day and congruence or not with the principles of the administrative function in the management of the public.

Keywords: public management, administrative organization, effectiveness and efficiency.

Tabla de contenidos

Lista de tablas	ix
Introducción.....	1
Planteamiento del problema	2
Justificación	4
Objetivos’	6
Marco conceptual.....	7
Capítulo 1. Normatividad en las Direcciones Territoriales en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	10
La desconcentración.....	11
Organización del Estado Colombiano	13
Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018.....	18
Capítulo 2. Comparativo: normatividad versus las prácticas administrativas, procesos y procedimientos en el funcionamiento de la Dirección Territorial Norte en la Superservicios	19
La Desconcentración en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	19
Administración pública.....	23
Nueva Gerencia Pública.....	24
Capítulo 3. Causas y efectos de las prácticas administrativas en el funcionamiento de la Dirección Territorial Norte (DTN) en la Superservicios	27
Contexto de la Dirección Territorial Norte	27
Causas y efectos de las prácticas administrativas encontradas en la Dirección Territorial Norte 2016 – 2019	29

Adquisición de bienes y servicios en el Dirección Territorial Norte.	33
Conclusiones.....	35
Recomendaciones	39
Referencias bibliográficas	40

Lista de tablas

Tabla 1 Principales características de las herramientas de la función administrativa en Colombia (2011) Recuperado de Dirección Nacional de Planeación (DNP)	16
Tabla 2 Integración de la Rama Ejecutiva en el orden nacional (2011) Recuperado de Dirección Nacional de Planeación (DNP).....	17
Tabla 3 Diferentes Enfoques sobre la Responsabilidad del Gestor Público (2011) Recuperado de la CEPAL	25

Introducción

La administración es fundamental en la estructura del Estado, por lo cual la gestión o administración pública es de carácter importante en el fortalecimiento del desempeño organizacional.

La necesidad de análisis de las prácticas administrativas en el funcionamiento en la Dirección Territorial Norte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tiene su origen en evidenciar que toda entidad pública en ejercicio de sus funciones, según la Constitución Política de Colombia debe aplicar principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, entre otros; sin embargo, en la ejecución de su actividad administrativa presenta dificultades para cumplir cabalmente dichos principios.

En esta monografía se compilará inicialmente marco de referencia bibliografía de la normatividad relacionada con las prácticas administrativas que en la actualidad aplica para las Direcciones Territoriales de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, luego se contrasta la normatividad vigente relacionada con prácticas administrativas y los procesos y procedimientos que la Dirección Territorial Norte aplica para su funcionamiento y finalmente, se realiza una descripción de las causas y efectos de la aplicación de prácticas administrativas en el funcionamiento de la Dirección Territorial Norte.

En atención a la temática relacionada con las prácticas administrativas de gestión que inciden en el desempeño de una organización pública la línea de investigación es: dinámica organizacional en la sub-línea: administración, gestión y gerencia pública.

Planteamiento del problema

Colombia es un Estado Unitario con única Constitución Política para todo el territorio nacional, es así que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios) forma parte del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional –numeral 2, Literal c) art. 38 de la Ley 489 de 1998–. Su organización y funcionamiento se dan en los términos señalados en el artículo 66 de la Ley 489 de 1998; en esta misma ley en el capítulo 3 Modalidades de la acción administrativa en el artículo 8 se establece que: *La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones (...)*. Mediante Decreto 990 de 2002 estableció la estructura administrativa, entre las cuales se definen las funciones de la Dirección Territorial Centro y sus direcciones territoriales para ejercer funciones en el territorio nacional.

La Dirección Territorial Norte de la Superintendencia de Servicios Públicos ubicada en la ciudad de Barranquilla, es una unidad desconcentrada que para su funcionamiento en la aplicación de la actividad administrativa presenta dificultades o fallas en la organización de los recursos a cargo y cumplimiento de sus funciones, ya que se presenta de manera recurrente dificultad para enfocar y asumir sus responsabilidades para que internamente funcionen de manera eficiente en la administración de su recursos, identificación de sus necesidades y de manera organizada materializarlo en resultados.

Por lo expuesto la situación problemática se orienta sobre la pregunta: ¿Cómo las prácticas administrativas afectan el funcionamiento de la Dirección Territorial Norte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios?

Justificación

Llevar a cabo esta monografía de compilación se justifica en que las prácticas administrativas que aplica la Dirección Territorial (DTN) para su funcionamiento impactan en el desempeño administrativo de la entidad, lo cual se materializa en afectación de la programación y ejecución del gasto, así como del bienestar de los funcionarios que laboran en esta sede también, en el cumplimiento oportuno de los objetivos y misión de la Superservicios.

Los beneficios que aportará este trabajo, desde el entendido que la función pública tiene como principios la eficacia, la celeridad y la economía entonces, conocer las dimensiones del problema de que trata esta monografía sobre cómo las prácticas administrativas afectan el correcto funcionamiento de la Dirección Territorial Norte, podría identificar posibles soluciones que permitirá a la Alta Dirección de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios proponer y evaluar soluciones tendientes a fortalecer el desempeño administrativo de esta. Adicional, este enfoque, posteriormente podría replicarlo en las demás Direcciones Territoriales.

Se busca una solución porque las causas y efectos que generan inadecuadas prácticas administrativas provocan impactos negativos como el desconocimiento de las necesidades presentes y futuras para el funcionamiento, la concentración en actividades del día a día desconoce la importancia de planificar en el mediano y largo plazo, se crean presupuestos conservadores porque los funcionarios a cargo no conocen o no planean y posteriormente se evidencian necesidades que se atienden de manera improvisada lo que acarrearán costos altos y reprocesos administrativos adicional, se fomenta dentro del recurso humano una cultura de descuido y desorden por falta de coordinación y control.

En cuanto a los beneficiados de estudiar las prácticas administrativas que afectan el funcionamiento en esta sede, en principio son las personas que laboran en la DTN porque conocer el problema crea conciencia para formular estrategias y programas de fortalecimiento del desempeño administrativo, lo cual se llevaría a cabo bajo el control y supervisión del nivel central de la Superservicios.

Es significativo llevar a cabo este trabajo en tanto la función administrativa del sector público está orientada al servicio de los intereses generales luego las prácticas administrativas que fortalezcan el funcionamiento adecuado de la DTN impacta en el buen gobierno ya que se promueve la eficiencia operativa y se previene la materialización de riesgos con consecuencias administrativas, fiscales, disciplinarias, penales y civiles dentro de la Entidad pública.

Objetivos´

Objetivo general

Analizar las prácticas administrativas de funcionamiento, así como los procesos y procedimientos que aplica para su funcionamiento la Dirección Territorial Norte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en el periodo 2016-2019

Objetivos específicos

1. Elaborar un marco de referencia bibliografía de la normatividad relacionada con las prácticas administrativas que en la actualidad aplica para las Direcciones Territoriales de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
2. Contrastar la normatividad vigente relacionada con prácticas administrativas y los procesos y procedimientos que la Dirección Territorial Norte aplica para su funcionamiento.
3. Describir las causas y efectos de la aplicación de prácticas administrativas en el funcionamiento de la Dirección Territorial Norte en el periodo 2016-2019.

Marco conceptual

El marco conceptual del presente documento consiste en definir conceptos que permitan identificar el contexto en el cual opera o funciona la Dirección Territorial Norte de la Superservicios, en el entendido que como entidad pública requiere organizarse desde lo público cumpliendo su deber de servir al interés general; estos conceptos resultan necesarios para entender el desarrollo de esta monografía:

Administración: la administración es una actividad común a todas las actividades que rodean al ser humano, ya fuera una empresa, un negocio, el gobierno, o hasta nuestro propio hogar, dentro de estas organizaciones en la administración siempre está presente el deber controlar y saber administrar los recursos. Henry Fayol destaca que la función administrativa está hecha de cinco componentes, los cuales son: planificación, organización, dirección, coordinación y control.

Administración pública: la administración pública puede ser identificada como la acción del Estado en la sociedad, acción que lo hace presente por medio de múltiples y variadas actividades que pueden entrar en contradicción con la vida civil, que están sujetas a la lucha de clases y al movimiento constante del capitalismo universal, esto es, actividades políticas y administrativas que están de sí implicadas en el cambio social (Carvajal, 2015, p. 23).

Buen gobierno: es un mecanismo que tiene entre sus objetivos implantar prácticas de transparencia, participación y servicio al ciudadano, vocación para el servicio público promoviendo la buena gestión y pulcritud en el buen manejo de los recursos públicos (DNP, 2019)

Conpes 3246 de 2003: lineamientos de política para el sector de acueducto y alcantarillado: lineamientos de política para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y

alcantarillado, tendiente a implementar el mejoramiento de la prestación de estos servicios a nivel nacional (DNP:DDUPRE, 2003)

Constitución Política de Colombia: Artículo 209: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Decreto 990 de 2002: por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Estado unitario: es aquel en donde el poder está concentrado y existe un solo centro de poder político, que extiende su accionar a lo largo de todo el territorio del respectivo Estado. Al ser un Estado unitario todos los individuos de los demás territorios, obedecen una misma y única autoridad regidos bajo las mismas leyes, pero con la facultad de decidir.

Estado descentralizado: territorialmente y por servicios, ya que la función administrativa puede desconcentrarse al llevar dependencias del centro a la periferia, transfiriendo el poder de decisión, competencias, funciones y recursos a otras dependencias.

Gerencia pública: entendida como la administración de las dependencias estatales y sus recursos (Cruz, 2009), que permite poner en marcha el aparato organizacional estatal para la obtención de los objetivos misionales. (Torres y Santander, 2013, p.58)

Ley 80 de 1993: por el cual se expide el Estatuto General de Contratación Pública de la Administración Pública en Colombia.

Ley 142 de 1994: aplica para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos y demás actividades complementarias.

Define y establece la reglamentación de la prestación de los servicios públicos domiciliarios y los mecanismos de administración y control en el entendido que, para el Estado son necesarios para asegurar la realización de sus fines, pues estos servicios están destinados a satisfacer las necesidades más esenciales de la población (Sentencia Su-1010-08).

Ley 489 de 1998: “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

Práctico, ca: Del lat. *Tardío practice*, que actúa. dicho de un conocimiento: Que enseña el modo de hacer algo. Ejercicio de cualquier arte o facultad, conforme a sus reglas (RAE, 2019).

Práctica administrativa: según Huerta () es la práctica de la administración, la cual se ha transformado dentro de contextos económicos y sociales específicos principalmente, por la necesidad de organizar.

Capítulo 1. Normatividad en las Direcciones Territoriales en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Teoría de la Administración Pública

Para Woodrow (1985) la administración es la actividad organizadora del Estado y, por tanto, es en suma la actividad del Estado. La Administración pública es el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y de acuerdo con los deseos del público como sea posible (Carvajal 2015, p.6.)

El Estado puede organizarse administrativamente de distintas maneras: centralización administrativa, descentralización administrativa, desconcentración administrativa o delegación de competencia; para cada una existen diferencias en el grado de dependencia del nivel central, algunos tienen persona jurídica y otros carecen totalmente, sin embargo, su propósito indistintamente es la organización para lograr el cumplimiento de sus funciones en el servicio que prestan a la ciudadanía.

Según Martínez (-) indica que las organizaciones tienen componentes internos y externos, el primero depende de la naturaleza de las organizaciones y de una serie de componentes en el sistema organizacional que él propone y principalmente destaca el componente de sistema administrativo o de gestión por tener alcance tanto en la eficiencia interna como externa.

El sistema administrativo o de gestión en la teoría de la administración es la función de dirigir la producción de las organizaciones e interactuar dinámicamente con el ambiente, así mismo se encuentra que el concepto de organización ya se empleaba en 1880 en el sentido de capacidad administrativa y que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sostiene que *los productos son el resultado de la integración de cuatro elementos fundamentales:*

tierra, capital, trabajo y organización. El ratio de estos elementos en relación con la producción es una medida de productividad.

La desconcentración.

Según Giorgio (): tiene lugar cuando la ley confiere en forma regular y permanente atribuciones a órganos inferiores dentro de la misma organización de una entidad pública. El órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica y patrimonio propio y esta jerárquicamente subordinado a las autoridades superiores del organismo; como por ejemplo los entes que cumplen con la función administrativa de la policía.

En la desconcentración se han atribuido partes de competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal (Jefe de Gabinete, Ministros, Secretarios de Estado, procurador del Tesoro de la Nación, direcciones generales o nacionales).

En la desconcentración el ente central, en base a una norma, ha transferido parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo. La desconcentración es simplemente una forma de organización que tiende a agilizar la actividad de la Administración Central. Se señala que, se desconcentra cuando se atribuye competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal.

Diferencias entre desconcentración, descentralización y delegación

- La desconcentración a diferencia de la descentralización, tiene lugar entre órganos de un mismo ente.
- Con respecto al vínculo que une al órgano con el poder ejecutivo, en la

desconcentración es denominado poder jerárquico, en cambio, en la descentralización se denomina control administrativo o control jerárquico institucional, que otorga limitados poderes de control y de dirección sobre el ente personalizado y que comprende solo facultades de supervisión.

- La descentralización tiene origen en una ley, la desconcentración en la ley o decreto, según los casos; mientras que la delegación se origina en un acto administrativo fundado en ley.

- En la descentralización y en la desconcentración hay una atribución de competencias al inferior. En la delegación hay solo una transferencia total o parcial del ejercicio de la competencia, que sigue perteneciendo al superior; el cual puede retomarla nuevamente, supuesto inadmisibles en la desconcentración y descentralización.

En el caso de la desconcentración y descentralización, una vez que ellas han sido dispuestas, la competencia de que se trata pertenece exclusivamente al inferior y el superior sólo tiene facultades de supervisión propias del poder jerárquico o del control administrativo.

- En el caso de la delegación el órgano que recibe la competencia delegada es el que en el hecho va a ejercerla, pero no le pertenece a él sino al superior, que es el responsable de cómo se habrá de ejercer; de allí también que se halle unido por más fuertes lazos al superior.

- En la desconcentración, a su vez, la responsabilidad del superior por el modo en que se ejerce la competencia que le ha sido quitada, es limitada porque se ha reducido también su poder de control.

- Cuando se trata de competencia delegada, el órgano superior puede siempre y en cualquier momento retomar la competencia que él ha conferido al órgano inferior y atribuírsela a otro órgano o ejercerla él mismo; en el caso de la competencia descentralizada o

desconcentrada el superior sólo tiene facultades de supervisión propias del poder jerárquico o del contralor administrativo: dirección, revisión de los actos del inferior, etc. y no puede reasumir la competencia que ahora pertenece al órgano inferior.

Organización del Estado Colombiano

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Citado en DNP: Según Libardo Rodríguez (2009), Algunos principios básicos que constituyen la base de la organización de cualquier Estado son: i) La separación de poderes, ii) la distinción entre Estado unitario y Estado federal, iii) la centralización política y la descentralización administrativa, iv) la desconcentración, v) la delegación y vi) la descentralización.

- i) La separación de poderes: en el artículo 113 de la Constitución de Colombia, establece que: “Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial”, además precisa que existen otros órganos para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, y señala que las diferentes ramas y órganos, aunque tienen funciones separadas, colaboran armónicamente para realizar sus propósitos.

La rama ejecutiva en Colombia se encuentra representada por el Presidente de la República y sus funciones son planificar, orientar, impulsar y ejecutar lo establecido en la constitución y las leyes.

La rama legislativa se encuentra representada por el Congreso de Colombia, sus funciones son: formular leyes, ejercer control político sobre el gobierno, y reformar la constitución.

La rama judicial es representada por las cortes y tribunales y sus funciones son: solucionar los conflictos y controversias (entre los ciudadanos y entre estos con el Estado).

En todo caso, la separación de poderes no exime, sino que al contrario existe el deber de colaboración entre ellos. Adicional el DNP en el documento señala que “que el principio de separación del poder en tres ramas se ha venido transformando, desde el siglo XVIII, en el sentido de que se han desarrollado instituciones adicionales que complementan de manera especializada la acción del Estado. Tal es el caso del Estado colombiano en el cual, adicional a las tres ramas tradicionales del poder, existen otros órganos, autónomos e independientes, que contribuyen al cumplimiento de las demás funciones del Estado, y que corresponden a los organismos de control, la organización electoral y la organización territorial” (DNP. 2019. p,18)

- ii) La distinción entre Estado unitario y Estado federal: Colombia es un Estado Unitario con única Constitución Política para todo el territorio nacional, posee una extensión total de 2.070.408 km² de los cuales 1.141.748 km² son de territorio continental y 928.660 km² de territorio marítimo.
- iii) La centralización política y la descentralización administrativa: Como República unitaria Colombia, a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1886 adoptó la centralización política y descentralización administrativa. Esto

implica que las funciones políticas están centralizadas, mientras que la función administrativa puede descentralizarse. En otros términos, el Estado, en el orden nacional, se reserva el ejercicio de las funciones legislativa y judicial (así como las reformas a la Constitución), mientras que la función administrativa es compartida con las secciones territoriales (DNP. 2019. P,21).

La función administrativa es el conjunto de tareas desempeñadas por las autoridades públicas, y por algunos particulares autorizados por el Estado, que hacen parte de la Rama Ejecutiva o administrativa del Poder Público, y que, de acuerdo con la Constitución (artículo 209), esta se desarrolla mediante las siguientes herramientas: desconcentración, delegación y descentralización. (...)

Estos son los principales instrumentos con que cuenta la administración para ejecutar sus tareas y atenuar la excesiva concentración del poder (centralización). Los conceptos en mención están relacionados explícitamente en los artículos 7o, 8o y 9o de la Ley 489 de 1998, que puede considerarse como la ley que rige la organización y funcionamiento de las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva o administrativa del Poder Público (DNP. 2019. p, 23)

Para sintetizar las principales características de las herramientas de la función administrativa en Colombia, a continuación se presenta la **Tabla 1:**

Desconcentración	Delegación	Descentralización
Idea clave: trasladar dependencias del centro a la periferia	Idea clave: asignación de poder de decisión, a una persona o entidad ubicada en un nivel jerárquico inferior.	Idea clave: transferencia de competencias, funciones y recursos (reasignación de poder) de una escala jerárquica superior a una inferior.
Definición: “ <i>radicación de competencias y funciones en dependencia ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración (...)</i> ” artículo 8, Ley 489/1998).	Definición: consiste en la transferencia, por las Autoridades administrativas (Presidente, Ministros, Gobernadores, Alcaldes), del “ (...) ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias” artículo 8, Ley 489/1998).	Definición: consiste en la transferencia, o entrega, de competencias y/o funciones administrativas y recursos, a personas públicas creadas por el poder central del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.
<p>Principales características:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las funciones continúan en cabeza de organismos y entidades nacionales. - Algunas de esas funciones son desempeñadas por representantes de dichos organismos y entidades, quienes se desplazan físicamente a diferentes partes de la geografía nacional. <p>Tipos: Territorial y por funciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Territorial:</i> traslado de funciones de la ciudad capital hacia otras ciudades del país (Ej. Regionales del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA-). - <i>Jerarquía o funcional:</i> se da cuando, mediante la ley se otorga, directamente una función específica a cierta autoridad, aunque dicha función corresponde, en principio a una autoridad. 	<p>Principales características:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se realiza mediante un acto llamado delegación (documento escrito donde consta que funciones delegan). - Puede darse entre personas naturales o jurídicas (entidades). - Existe una persona que delega (el delegante) y otra en quién se delega (el delegatario). - La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual recae, principalmente en el delegatario (artículo 211 de la Constitución). - Los organismos y entidades administrativas nacionales pueden delegar funciones a unidades descentralizadas por funciones o a entidades territoriales, para lo cual se deben celebrar convenios (que fijen derechos y obligaciones). 	<p>Principales características:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se otorgan competencias y funciones que son propias de la entidad a la cual se descentraliza (diferente de la desconcentración, donde la Nación, aunque traslada funciones, es la que decide por intermedio de un agente). - Se otorgan o transfieren facultades (competencias) y tareas concretas (funciones), de las cuales se desprende la escala central del gobierno (la Nación) para que las cumpla otra persona jurídica pública de carácter territorial o por servicios. <p>Tipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Especializada o por servicios y territorial

Tabla 1 Principales características de las herramientas de la función administrativa en Colombia (2011)
Recuperado de Dirección Nacional de Planeación (DNP)

En relación con la integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, la Ley 489 (artículo 38) señala que dicha Rama está integrada por los organismos y entidades que se indican en la siguiente tabla 2:

Sector Centralizado	Sector Descentralizado por Servicios
<ul style="list-style-type: none"> - La Presidencia de la República - La Vicepresidencia de la República - Los Consejos Superiores de la administración (p.ej. El Consejo de Ministros, el Consejo de Política Económica y Social – CONPES-) - Los Ministros y Departamentos Administrativos - Las Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales sin personería Jurídica. - 	<ul style="list-style-type: none"> - Los Establecimientos Públicos - Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado - Las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales con personería Jurídica - Las Empresas Sociales del Estado y las Empresas Oficiales de Servicios Públicos Domiciliarios - Los Institutos Científicos y Tecnológicos - Las Sociedades Públicas y las Sociedades de Economía Mixta - Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que se formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público

Tabla 2 Integración de la Rama Ejecutiva en el orden nacional (2011) Recuperado de Dirección Nacional de Planeación (DNP)

Sistema de gestión de calidad.

En la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios la Ley 872 de 2003 crea el sistema de gestión de calidad. En su artículo 3. Características del sistema. El sistema se desarrollará de manera integral, intrínseca, confiable, económica, técnica y particular en cada organización, y será de obligatorio cumplimiento por parte de todos los funcionarios de la respectiva entidad y así garantizar en cada una de sus actuaciones la satisfacción de las necesidades de los usuarios. Parágrafo. Este sistema es complementario a los sistemas de control interno y de desarrollo administrativo establecidos por la Ley 489 de 1998.

El sistema de calidad en la Superservicios se denomina Sistema integración de acción y mejora (SIGME) en congruencia con los lineamientos de la ley tiene la caracterización de los procesos y procedimientos en un mapa de procesos; para el caso específico de las Direcciones Territoriales de la Superservicios están hacen parte del componente estratégico dada las

funciones de control y vigilancia que ejercen en la región que ocupan y a su vez debe aplicar para su funcionamiento el Subproceso de Adquisición de Bienes y Servicios en tanto tienen delegación del gasto para adelantar procesos de contratación.

Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018.

La Ley 1753 de 2015 por la cual Colombia expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 “Todos por un nuevo país” establece entre las seis estrategias transversales, el buen gobierno. Este definido por el Departamento de la Función Pública como un mecanismo de fortalecimiento institucional que promueve la participación y la transparencia con requisitos centrales de buena gestión y pulcritud en el manejo de los recursos públicos (DAFP, 2019).

Conpes 3246 de 2003.

Trata sobre los lineamientos de política para el sector de acueducto y alcantarillado: lineamientos de política para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, tendiente a implementar el mejoramiento de la prestación de estos servicios a nivel nacional

La Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios tiene el rol de supervisión y control de las empresas de servicios públicos e incentiva, herramientas como el plan único de cuentas, el sistema unificado de costos y gastos, las auditorías externas de gestión y resultado, y los programas de gestión (DNP:DDUPRE, 2003)

La ejecución de las actividades establecidas en el Conpes, la Superservicios la realiza a través de las Direcciones Territoriales en el país, quienes se encargan de monitorear la cobertura en los servicios públicos así como velar porque se mejore la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en todos los municipios del territorio que están encargados.

Capítulo 2. Comparativo: normatividad versus las prácticas administrativas, procesos y procedimientos en el funcionamiento de la Dirección Territorial Norte en la Superservicios

La Desconcentración en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

La Constitución Política de Colombia en su artículo 370 determinó entre otras funciones presidenciales, la inspección, vigilancia y control de las entidades que prestan servicios públicos domiciliarios. Función descentralizada y actualmente ejercida por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en adelante la Superservicios, entidad creada por el artículo 76 de la Ley 142 de 1994.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se encuentra adscrita al Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el Decreto 990 de 2002 modificó su estructura organizacional estableciendo las funciones para cada una de sus dependencias incluidas las Direcciones Territoriales.

En el Artículo 84. del mencionado decreto, se indica que las comisiones y la Superintendencia están sometidas a las normas orgánicas del presupuesto general de la Nación, y a los límites anuales de crecimiento de sus gastos que señale el Consejo de Política Económica y Social. En consonancia con tales normas, las comisiones y la superintendencia prepararán su presupuesto que presentarán a la aprobación del Gobierno Nacional.

En el capítulo III. Se establece la estructura de la Superservicios y específicamente en el Capítulo VI. Funciones de las Direcciones del Despacho del Superintendente se definen las funciones de la Dirección General Territorial quien dirige a cinco direcciones que tienen

cobertura del territorio nacional, así: Dirección Territorial Norte, Dirección Territorial Occidente, Dirección Territorial Sur Occidente, Dirección Territorial Oriente y Dirección Territorial Centro.

Entre otras funciones de la Dirección General Territorial, se establecen las siguientes:

1. Formular los planes y programas que deban desarrollar las Direcciones Territoriales en concordancia con las políticas trazadas por el Superintendente.
2. Dirigir y coordinar la ejecución de las funciones de las Direcciones Territoriales.
3. Coordinar la actividad administrativa y financiera que deban ejecutar las Direcciones Territoriales, proporcionándoles una adecuada orientación técnica para el cumplimiento de sus funciones y la ejecución de proyectos.

(...)

12. Velar porque las Direcciones Territoriales apliquen estrictamente las políticas y pautas técnicas, administrativas, financieras y jurídicas que señale la entidad y supervisar su cumplimiento bajo una misma guía metodológica.

16. Presentar al Superintendente, a las Oficinas del Despacho y a la Secretaría General los informes sobre la gestión y la situación.

administrativa y financiera de las Direcciones Territoriales.

Es así que en el Decreto 990 de 2002, en el artículo 19. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tendrá cinco Direcciones Territoriales, adscritas a la Dirección General Territorial, así:

1. Dirección Territorial norte: Conformada por los departamentos de La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Sucre, Cesar, con sede en la ciudad de Barranquilla.
2. Dirección Territorial occidente: Conformada por los departamentos de Antioquia,

Chocó, Risaralda, Caldas y Quindío, con sede en la ciudad de Medellín.

3. Dirección Territorial suroccidente: Conformada por los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Putumayo, con sede en la ciudad de Santiago de Cali.

4. Dirección Territorial oriente: Conformada por los departamentos de Santander, Norte de Santander y Arauca, con sede en la ciudad de Bucaramanga.

5. Dirección Territorial centro: Conformada por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Huila, Casanare, Meta, Guaviare, Guainía, Vaupés, Vichada, Amazonas, Caquetá, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y la ciudad de Bogotá Distrito Capital, siendo su sede, esta última.

Adicionalmente, dicha norma en el Título VII Organización y Procedimientos Administrativos, establece entre otros principios y reglas de la organización administrativa, que se podrán establecer oficinas delegadas de la Superintendencia en las ciudades capitales de departamento que se considere conveniente, o autorizar la delegación de algunas funciones en otras autoridades administrativas del orden departamental o municipal, o la celebración de contratos con otras entidades públicas o privadas para el mejor cumplimiento de ellas.

Las unidades desconcentradas como lo son las Direcciones Territoriales de la Superservicios, en el desarrollo o cumplimiento de sus funciones tienen este tipo de organización para facilitar la misión de la Entidad en todo el territorio del país. Su capacidad administrativa depende de sí misma bajo la instrucción del nivel central, es decir, su existencia depende tanto de un diseño operativo como institucional.

Las funciones de las direcciones territoriales fueron modificadas mediante Decreto 2590 de 2007, estas en general tratan de la vigilancia y control que deben ejercer en el territorio de su jurisdicción respecto de los servicios públicos, así como gestar espacios para la

capacitación de los vocales de control y promocionar la participación de la comunidad.

Adicionalmente, mediante la Resolución SSPD 20165270010555 de 19 de abril de 2016, el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios delegó en las Direcciones Territoriales las funciones relativas a ordenar el gasto, adelantar los procesos de selección y suscribir los contratos para satisfacer las necesidades de la correspondiente Dirección Territorial (Artículo 1°).

En la misma resolución establece que las compras de las Direcciones Territoriales deberán ajustarse al Plan Anual de adquisiciones de la Entidad. Los Directores Territoriales informarán semestralmente al Director General Territorial sobre la ejecución del referido plan, en lo tocante a sus competencias y con el fin de que se verifique el cumplimiento de las políticas de contratación fijadas por el Despacho de la Superintendente, en dichas dependencias.

Así mismo, dicha norma aclara que la delegación de funciones conferida no incluye la facultad de suscribir contratos interadministrativos ni convenios, sea cualquiera su naturaleza, por parte de los Directores Territoriales.

Teniendo en cuenta que la Superservicios hace parte de las entidades estatales sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, los contratos que esta celebre deberán sujetarse a las normas y principios que regulan la Contratación de la Administración Pública, en especial la Constitución Política, las Leyes: 80 de 1993, 1150 de 2007, 1474 de 2011 y 1882 de 2018, los Decretos: 19 de 2012, 1082 de 2015, 392 de 2018, y las demás disposiciones que las reglamenten, complementen, modifiquen, adicionen, reformen o sustituyan.

Con lo anteriormente expuesto, es posible identificar que la desconcentración

administrativa es:

“la creación o fortalecimiento de órganos desconcentrados, jerárquicamente subordinados al órgano central, con facultades específicas y autonomía técnica y financiera para resolver asuntos sobre materias y/o el ámbito territorial que se determine en cada caso, mediante un acto legislativo plasmado en una ley o un reglamento” (citado por el Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República de México (2018. p, 3).

En la práctica la administración en las direcciones territoriales involucra recursos físicos, humanos, financieros y en general todos aquellos que son indispensables para cumplir con sus responsabilidades, como pueden ser el mantenimiento de bienes muebles e inmuebles a su servicio, impuestos, archivo documental, logística o coordinación de espacios para comunicarse o generar acercamiento o atención a la ciudadanía y demás gestiones necesarias para utilizar de manera eficiente los recursos.

En el desarrollo o ejecución de estas actividades se requiere conocimiento del presupuesto público, de la estructura administrativa, del alcance de sus competencias, así como conocer sobre planeación de la entidad, mecanismos de gestión, control y seguimiento de los resultados esperados; todos estos elementos dependen de la administración central, la capacidad para comunicarlos de manera coherente y eficaz y también, de la capacidad administrativa de la unidad desconcentrada.

Administración pública.

La CEPAL define que la administración pública tradicional se basa en unas responsabilidades de trabajo administrativo enfocado en el cumplimiento de lo legalmente asignado, es decir el mandato, representado por requerimientos formales, leyes, ordenanzas,

artículos de constitución, decretos, estatutos y otros similares, guían la conducción de las responsabilidades por el comportamiento del sistema, es decir, quienes ejercen como administradores públicos implementan decisiones y su guía para la toma de decisiones son los mandados.

No obstante, dicha forma de ejercer la gestión pública con los avances políticos, económicos, sociales e incluso la comprensión del mundo entre los años 80s y 90s evidenció que cumplir solo lo legalmente instituido resultaba insuficiente, lo cual generó el concepto de nueva gerencia pública.

Nueva Gerencia Pública.

En este enfoque la responsabilidad de la gerencia pública está ligada a la eficacia y eficiencia de su gestión, y no sólo al cumplimiento de sus mandatos por tanto, propone separar el diseño de políticas públicas de su implementación, reemplazar la burocracia y autoridad tradicional del gobierno por competencia e incentivos impulsados por el mercado, lograr metas y resultados transparentes, y por último dar la suficiente flexibilidad a los administradores del gobierno para determinar cómo alcanzar estas metas. (CEPAL, 2011).

En congruencia con lo expuesto, este mismo organismo en 1998 establece como ejes de la reforma gerencial:

- I. Profesionalización de la alta burocracia.
- II. Transparencia y accountability
- III. Descentralización de la ejecución de los servicios públicos.
- IV. Control de resultados.

Estos ejes son resultado de encontrar que la gerencia incluye procesos técnicos de diagnóstico, planeación, programación y diseño e incorpora procesos relacionales y políticos

de diálogo, movilización de apoyo, deliberación, generación de consensos y toma de decisiones, todo lo expuesto con un enfoque de mejora continua.

Congruente con lo expuesto, quienes ejercen como administradores públicos tienen unos desafíos tendientes a superar problemas relacionados con la falta de definición de medios y estrategias que le permitan cumplir con eficiencia la misión de la entidad pública, usualmente por falta de conocimiento de los propósitos, fines y valores de los entes del Estado.

A continuación, se expone según la CEPAL, la síntesis del enfoque gerencial diferenciando entre gestión pública tradicional y la nueva en la tabla 3:

	Administración Pública Tradicional	Nueva Gerencia Pública	Generación de Valor Público
Enfoque principal	Cumplimiento de mandatos	Satisfacción de usuarios Eficiencia, eficacia en los servicios	Respuesta a ciudadanos y usuarios
Interpretación del “interés Público”	Definido por políticos o expertos	Agregado de preferencias individuales, evidencias por elecciones en el mercado	Preferencias públicas en deliberaciones en la arena política
Instrumentos Principales	Gestión de insumos	Gestión de insumos, productos y resultados	Gestión de servicios, satisfacción, gestión para resultados, confianza y legitimidad del gobierno.
Modelo dominante de accountability	Desde arriba, formal, jerárquico	Desde arriba por medio de contratos de desempeño	Múltiple, interactivo
Sistema de entrega preferido	Jerárquico	Privado o público con gestión distante	Múltiple
Rol de la Participación Ciudadanía	Voto por representantes gubernamentales	Voto por representantes gubernamentales, uso de encuesta de satisfacción	Multifacética
Metas gerenciales	Respuesta a autoridades políticas	Metas de desempeño	Metas relacionadas con respuesta a los ciudadanos/usuarios, confianza y legitimidad

Tabla 3 Diferentes Enfoques sobre la Responsabilidad del Gestor Público (2011) Recuperado de la CEPAL

Sobre el rol de las personas en lo público, según Dahi (CARVAJAL, 2015, p.9), gran parte de los problemas de la Administración Pública giran en torno a los seres humanos, de tal forma se debe estudiar su comportamiento, ya que esto permite conocer con mayor probabilidad de acierto las reacciones del ser humano, afirma que la administración no se trata de formular reglas para moldear el comportamiento del ser humano, sino se trata de organizar las funciones y las relaciones humanas para cumplir los propósitos fijados.

Capítulo 3. Causas y efectos de las prácticas administrativas en el funcionamiento de la Dirección Territorial Norte (DTN) en la Superservicios

Este capítulo se propone describir las causas y efectos de las prácticas administrativas encontradas en la Dirección Territorial Norte, desde el entendido que una organización pública puede fortalecer su competencia administrativa cuando conoce su realidad y de esta manera poder avanzar hacia la modernización de sus procesos de gestión.

A partir de lo expuesto en capítulos anteriores, tomando en contraste con el caso de las Direcciones Territoriales de la Superservicios dada la organización administrativa que tiene y la normativa con la cual cumple sus funciones en el territorio colombiano se analizará la capacidad de autogestión administrativa específicamente, en la DTN.

La comprensión de las complejidades que representa el desempeño administrativo contribuye a conocer mejor fortalezas y carencias lo que finalmente impacta en plantear propuestas de mejora que signifiquen eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones y el logro de resultados esperados.

Contexto de la Dirección Territorial Norte

Como se expresó anteriormente, según la CEPAL la nueva gestión pública esta se gesta por resultados, así como la gestión de insumos y productos. No obstante, para lograrlo en una unidad como la Dirección Territorial Norte se requiere una estrategia y programas para la implementación, lo cual supone desafíos en todos los niveles.

Para el caso de las Direcciones Territoriales de la Superservicios dada su condición de entidad pública, previo a la ejecución el ejercicio de planeación resulta estratégico: en primer lugar debe contemplarse las necesidades de la organización y de la comunidad en la que se

ubica puesto que la prestación de servicios públicos domiciliarios en el territorio colombiano no es uniforme, es decir, no presenta un porcentaje de cobertura similar lo que demanda que el control y la vigilancia se adapte a las necesidades de la población de los departamentos que tiene a cargo.

En segundo lugar, desde el inicio de la planeación deben involucrarse todos los actores que se consideren clave para que funcione con eficiencia operativa un proceso de desconcentración, lo cual supone una coordinación interinstitucional que orienta, guía, vigila, controle y retroalimente para fortalecer la capacidad administrativa de las direcciones territoriales.

En este punto resulta importante que los actores no solo conozcan de sus funciones sino también desarrollar habilidades administrativas de planeación, seguimiento y control de las tareas que debe ejecutar y de la definición de costos dado que los recursos son limitados.

En tercer lugar, la comunicación interinstitucional que resulta del nivel central para emitir información, pero a la vez éste debe ser un buen receptor que escuche a las unidades desconcentradas para que oriente mejor la toma de decisiones en cada momento de la ejecución, esto a su vez supone un enfoque de mejora continua en tanto el hacer evidencia necesidades de fortalecer o de ajustar algunas actividades.

En la nueva gerencia pública las metas son de desempeño, esto involucra que internamente la entidad pública disponga de un sistema integrado de gestión que le permite definir unos estándares de calidad en su funcionamiento.

En Colombia es la Ley 872 de 2003 por la cual se crea el sistema de gestión de calidad en la Rama Ejecutiva del poder público y en otras entidades prestadoras de servicios, por lo

tanto, la Superservicios como ente de la Rama Ejecutiva implementa este instrumento en su sede central y a cada una de sus direcciones territoriales.

Como sistema de calidad en ocasiones resulta su aplicación compleja para las Direcciones Territoriales, en tanto si bien son elaborados con estas, falta monitorear y supervisar desde el nivel central su aplicación, más aún cuando se presenta rotación del personal y la alta gerencia, por ejemplo, los directores territoriales pueden desconocer estos instrumentos al menos mientras el periodo de acoplamiento ya que las inducciones son básicas, pero no adaptadas al servicio del cargo que se provee.

Cabe aclarar que un sistema de calidad que orienta utilizando la elaboración de políticas de operación, manuales y procedimientos, se recomienda evaluarse continuamente para que no afecte negativamente la eficiencia que se busca a través de la desconcentración administrativa.

Causas y efectos de las prácticas administrativas encontradas en la Dirección Territorial Norte 2016 – 2019

Las prácticas administrativas son el eslabón inmediato de ejecución de la función administrativa, resultan ser las acciones que en el día a día realizan los funcionarios públicos en una entidad para gestión de los recursos públicos. La Dirección Territorial Norte (DTN) como se expuso anteriormente se ubica en la costa norte de Colombia, su función principal es la vigilancia y control de la prestación de servicios públicos domiciliarios.

La DTN se compone de personas del nivel gerencial como lo es el Director Territorial, nivel medio provisto por cargos profesionales y técnicos, así como asistenciales, quienes laboran en esta sede no superan 40 personas (para la cobertura territorial de siete

departamentos), de los cuales aproximadamente 8 cargos son de planta y los demás son por prestación de servicios.

El presente capítulo se desarrolla a partir de la revisión al Manual de Contratación de la Superservicios versión 5 de 2015 como procedimiento de gestión administrativa en el subproceso de Bienes y Servicios, de los informes de auditoría de gestión en el periodo 2014-2018, así como de la descripción de algunas prácticas administrativas observadas directamente en la DTN; esta revisión permite describir las causas y efectos de la gestión y gerenciamiento en el funcionamiento de esta sede.

En esta sede se evidencian debilidades en la articulación de la información y la comunicación tanto de tiempo como de forma, por ejemplo en lo relacionado con los procedimientos de trámites internos que desarrolla la DTN, los recursos de apelación demandan el cumplimiento de una serie de requisitos según la Ley 1437 de 2011 para que la Entidad inicie el trámite administrativo, los requisitos soporte los aporta el usuario, sin el lleno de estos no se debe iniciar el proceso sin embargo, se evidenció en una auditoría interna de gestión del año 2017 que el proceso se inició faltando un documento que demostraba que al usuario le habían negado los recursos procedentes, aunque se inició el procedimiento posteriormente se evidencio la falta y la DTN procedió a indicarle al usuario que le rechazaba el recurso.

Dicha situación presenta una gestión administrativa que contraviene los principios de economía y eficacia de la administración pública y de manera implícita expone la , en si el efecto resultante que se puede presentar son los conflictos de competencias por omisión o por falta de acción en el cumplimiento de responsabilidades y funciones también, deterioro del clima laboral, ya que la ocurrencia de estos hechos tiende a crear espacios para buscar

culpables en lugar de gestar el análisis de la situación para crear mecanismos que mitiguen la ocurrencia.

Además, una causa se repite entre funcionarios que hacen parte de la planta de personal y de quienes prestan servicios profesionales o técnicos, que es el pobre conocimiento del organigrama, leyes, decretos y resoluciones de la Entidad, esta deficiencia se evidencia en el ejemplo expuesto anteriormente y permite identificar otro efecto como lo es la materialización de riesgos con consecuencias administrativas, fiscales, disciplinarias, etc.

Por otra parte, se verifico los cargos en la planta de personal para la DTN encontrándose que se compone de un Director Territorial, cuatro cargos como profesional especializado, un auxiliar administrativo, un técnico y una secretaria; sobre las responsabilidades que efectúan estos cargos, se encontró que todos los cargos profesionales se dedican a la atención de trámite de tutelas, actos administrativos y PQRS junto con el apoyo técnico, la actividad secretarial la atiende el cargo provisto para ello mientras que solo para los asuntos de gestión administrativa y financiera en la territorial se encarga un técnico.

Dada la delegación del gasto en las territoriales y la función de administrar los recursos presupuestales, financieros y administrativos según Resolución interna SSPD N° 20161000065165 del 9 de diciembre de 2016, la planta de personal en la DTN debería incluir para el cumplimiento de esta responsabilidad un profesional universitario o especializado que se encargue de estos temas.

Lo anterior, debido a que la falta de provisión de cargos del nivel medio (profesional y/o profesional especializado) en la DTN para desempeño de actividades administrativas de funcionamiento en la sede, resulta necesario para planificar y organizar las necesidades con calidad y oportunidad; por ejemplo en la auditoria de gestión que se llevó en el primer

semestre de 2017 se evidencia que aunque existe un recurso muy pequeño para mantenimiento de bienes muebles, equipos y enseres, a junio de ese año aún no se ha contratado y por tanto no presenta ejecución.

Dicho de otra manera, cuando se presenta descuido o desorganización para planificar las necesidades de servicios administrativos, bienes y obras, así como poco seguimiento o control de la gestión se puede dar por la falta de una distribución adecuada en los cargos en la planta de personal o inclusive evidenciar la necesidad de que el nivel central provea más cargos para el funcionamiento de esta sede.

Es importante aclarar que la necesidad de un funcionario para las actividades descritas es trascendental, ya que estos no rotan continuamente como si lo hace una prestación de servicio, es decir, hay permanencia para programar u organizar las necesidades entre vigencias, además, un profesional según su profesión y experiencia puede tener conocimientos sobre la planeación de necesidades, ejecución y control administrativo lo cual permite gestionar con competencia, celeridad y efectividad.

En la planta de personal se identificó que el cargo de director territorial es de libre nombramiento y remoción, es decir es un cargo de poca permanencia, no obstante, enfocados en el ejercicio de la gerencia pública se evidencia que en algunos casos se presentan debilidades en las competencias y experiencia de este cargo directivo que consecuentemente pueden generar insuficiente capacidad operativa y administrativa para gestionar de manera competente.

Para el caso, se presentan en la gestión documental de esta sede, que en una auditoria de gestión se halló que aun cuando la mayoría de archivos se organizaban según procedimiento faltaba correcta conservación de los expedientes, esta situación es un tema que

el gerente público debería gestionar y controlar, en el entendido que los documentos guardan trazabilidad de los hechos para brindar información veraz y oportuna a los usuarios y prestadores de servicios públicos.

Adquisición de bienes y servicios en el Dirección Territorial Norte.

Relacionado con la gestión pública efectiva, El Manual de Contratación V.5. de 2015 permite conocer la forma como opera la gestión contractual de la Entidad para la adquisición de bienes y servicios, instrumento que aplica para todos los servidores públicos de la SUPERSERVICIOS encargados de adelantar los procesos contractuales en cada una de sus etapas.

La ordenación del gasto en la Dirección Territorial Norte se encuentra delegada cuando la cuantía inicial sea inferior a 225 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (Resolución N° SSPD 20161000065165), también puede adelantar los procesos de selección y suscribir los contratos para satisfacer las necesidades de esta sede.

El desconocimiento de dicho manual para la gestión contractual en el funcionamiento de la sede no solo afecta el cumplimiento de la norma sino también, la eficiencia en la gestión de los recursos asignados, por ejemplo la Dirección Territorial Norte se ubica en un territorio con temperatura cálida (temperaturas de hasta 40 grados), por lo que en sus instalaciones diariamente utilizan aires acondicionados, estos equipos dado el servicio requieren mantenimiento periódico pero se ha presentado que no hay gestión a tiempo en el proceso contractual para mantener su buen estado sino hasta cuando estos presentan fallas o no funcionan.

Actuar de manera imprevista afecta la eficiencia de los recursos ya que, por falta de definición de las necesidades en servicios, mantenimientos y suministros para el funcionamiento de la sede, se incurren en más gastos y se afectan las condiciones para el trabajo y el servicio que prestan funcionarios y demás colaboradores; tener presente que la gestión pública efectiva no es gastar más ni menos, es gastar bien (DAFP, 2019).

Para fortalecer la capacidad de contratación en las Direcciones Territoriales incluida la Dirección Territorial Norte en junio 2019, fue actualizado el Manual de Contratación V.9 de la Superservicios incluyendo los criterios de contratación SIGME, en los que se desglosa los suministros de oficina y toner de impresoras así como los mantenimientos de equipos e instalaciones físicas; el desarrollo de estos criterios genera transparencia y conocimiento sobre como proceder tanto en la identificación de la necesidad como la planeación de los lineamientos mínimos que permitan una efectiva prestación de los servicios.

Finalmente, la planeación de las actividades en general de la Dirección Territorial Norte, es una acción que debe promover y monitorearse desde el nivel central, dada la organización administrativa la Dirección General Territorial debe dirigir y coordinar la ejecución de las funciones a cargo de cada dirección territorial sin embargo, al revisar en el sistema integrado de gestión de la Superservicios no se encontró un procedimiento o manual sobre cómo se coordina la actividad administrativa y financiera para que la DTN pueda funcionar y cumplir con los proyectos encomendados.

Conclusiones

Del análisis elaborado en esta monografía se concluye:

Para facilitar la misionalidad de la Superservicios, se aplica la desconcentración territorial y por funciones, lo cual se consigna en el Decreto 990 de 2002, en este se describe las funciones de las Direcciones Territoriales, así como la forma de coordinar el cumplimiento de sus funciones en relación con el nivel central, que se ubica en Bogotá D.C. Además, el Superintendente como jefe superior a través de Resolución N° SSPD 20161000065165 estableció la cuantía para ordenación del gasto y la suscripción contractual.

El sistema de gestión de Calidad en la Rama Ejecutiva del poder público reglamentado por Ley 872 de 2003, en la Superintendencia de Servicios Públicos se denomina: sistema integrado de gestión y mejora – SIGME, a través de este se establecen los manuales, procedimientos, riesgos y acciones de mejora internos que aplica para todas las dependencias que componen esta entidad.

La normatividad que aplica en la DTN de la Superservicios relacionada con las prácticas administrativas para el periodo analizado evidencia que son un marco de referencia para el actuar en la gestión pública, que se enmarca en los términos de la Constitución Política de Colombia, así como las leyes para la organización administrativa y la contratación pública.

En contraste, la Ley 80 de 1993 como Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública es el fundamento para el Manual de Contratación en la Superservicios V.5 y V.9. en este documento se incluyen los principios de la gestión pública, las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para contratar, así como el Comité de Desarrollo Administrativo que se encarga de la gestión interna del Plan Anual de Adquisiciones también, orienta sobre las etapas contractuales y de la política operacional.

Se evidencia que la normatividad es explícita en la articulación que debe existir entre el nivel central y las unidades desconcentradas para planificar necesidades y gestionar su adquisición ya que, en cumplimiento del Manual de Contratación, las compras en las Direcciones Territoriales según Resolución SSPD 00021 del 05 de enero de 2005 deberán ajustarse al Plan Anual de contratación de la Entidad. Para realizar un monitoreo periódico desde el nivel central, esta normativa fue actualizada en 2016, indicando que cada Director Territorial debe informar semestralmente al Director General Territorial sobre la ejecución del referido plan para verificar concordancia con las políticas de contratación fijadas por el Despacho del Superintendente (Art. 1. - Resolución N° SSPD 20161000065165).

En atención al concepto de nueva gerencia pública (CEPAL) para generar valor en lo público es necesario la definición de medios y estrategias para gestionar con eficiencia, pero también es necesario el rol de las personas no solo en el cumplimiento de funciones sino en el relacionamiento que se gesta en el ambiente de trabajo, en contraste con la DTN, la Superservicios podría fortalecer la estrategia de cultura organizacional para que exista pertenencia y sentido de equipo.

Respecto a las causas y efectos descritos en el capítulo 3, las debilidades en la articulación de la información y la comunicación tanto de tiempo como de forma en la DTN, es el resultado de la falta de cultura organizacional, ya que cuando no existe pues no hay cohesión social percibida desde las prácticas de comunicación entre los servidores públicos para aclarar procesos o procedimientos o crear espacios de conocimiento del organigrama, las leyes y demás normatividad.

Las competencias de los cargos directivos y de los demás niveles resulta imperativo verificar y fortalecer en la DTN, con el propósito de prevenir los retrocesos operativos y las

deficiencias administrativas en el funcionamiento de la sede, puesto que los ejemplos presentados sobre las falencias en procedimientos para la gestión documental o falta de planificación de necesidades dan cuenta de esta necesidad de gerenciar y administrar lo público con principios de eficiencia y economía.

En relación a la composición de personal en la DTN se evidencio que cuenta con cargos profesionales, pero no existe uno que gestione y haga seguimiento a los temas administrativos para funcionamiento de la sede, estos son indispensables para que se mantengan en buen estado las instalaciones físicas y los equipos para que las personas que laboran tengan condiciones adecuadas para el desempeño de sus labores y se facilite la atención a usuarios.

Respecto a la función de la DTN relacionado con la aplicación del Conpes 3246 en el territorio de la costa norte de Colombia, es imprescindible indicar que el ejercicio de control y monitoreo en la prestación de servicios públicos de agua, alcantarillado y aseo se puede facilitar cuando existe y se fortalece en el corto y mediano plazo entre las personas la cultura de la organización y monitoreo como un ejercicio de autocontrol.

En conclusión, la DTN como se evidencio tiene un marco normativo y procedimental para ejercer el cumplimiento de sus funciones en la Superservicios, no obstante, las prácticas administrativas comprendidas como el hacer del día a día pueden afectar negativa o positivamente su funcionamiento, un aspecto importante es que se requiere que el personal que la compone conozca la estructura y normas para que las apropie y aplique, pero esto depende del nivel central para fortalecer la cultura organizacional que permita mejorar la comunicación en tiempo y forma.

Finalmente, para gestionar y gerenciar de manera eficiente, transparente y articulada lo público es importante que en las prácticas administrativas se promueva la eficiencia operativa y se realice monitoreo para prevenir la desorganización o descuidos que conllevan a la materialización de riesgos dentro de una organización.

Recomendaciones

Respecto a lo propuesto en la monografía algunas recomendaciones:

- A la Superservicios evaluar la planta de personal frente a necesidades o demandas de sus dependencias especialmente de las Direcciones Territoriales para reconfigurar la capacidad operativa que existe en estas.
- Para mejorar la eficiencia y economía en las prácticas administrativas de la DTN se recomienda gestar el aprendizaje continuo a través de sondeos de necesidad de conocimiento que demandan los funcionarios e inclusive promover gestores de conocimiento que comparten su conocimiento y experiencia con otros.
- Disponer de recursos y ejecutar proyectos tendientes a fortalecer y mantener una cultura organizacional organizada, con cohesión y con capacidad para adaptarse a los cambios.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, A., & Chica, S. (2008). Gestión de las organizaciones Públicas - programa de administración pública territorial. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP .
- Carreño e Infante (2001). Organización Administrativa de Bogotá D.C. Trabajo de grado para el título de Abogado, (), p. 1-141.
- Carvajal (2015). ¿Qué debe hacer la Administración Pública colombiana para ser exitosa? Cajicá. Recuperado de:
<file:///D:/Monografia/Bibliografia/que%20debe%20hacer%20la%20administración%20pública%20para%20ser%20exitosa.pdf>
- CEPAL. (2011). *CEPAL*. Obtenido de
file:///D:/Monografia/Bibliografia/Gerencia_Publica2011_HOYARCE%20CEPAL.pdf
- DNP. (29 de 11 de 2019). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de DNP:
<https://www.dnp.gov.co/DNP/gestion/buen-gobierno/Paginas/Buen-Gobierno.aspx>
- DAFP. (2019). *Web del Departamento de la Función Pública - DAFP* . Obtenido de
www.funcionpublica.gov.co:
<file:///D:/Monografia/Bibliografia/Gestión%20pública%20efectiva%20DNP%2021%20nov%202019.pdf>
- CLAD. (7 y 8 de julio de 2016). Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público. Recuperado de
https://www.clad.org/images/declaraciones/Gua_Ibero_Competencias_Sector_Pblico_2016.pdf
- Conceptos de Administración, Administración Privada y Administración Pública. Recuperado de la dirección electrónica:
<https://procesoadministrativo2108.wordpress.com/2013/08/30/conceptos-de-administracion-administracion-privada-y-administracion-publica/>

DNP: DDUPRE. (2003). Lineamientos de Política para El Sector e Acueducto Y Alcantarillado. Bogotá.

Del Giorgio, F. (-). Centralización, Descentralización, Desconcentración y D. Recuperado de la dirección

electrónica: file:///D:/Monografia/Bibliografía/Descentralizacindesconcentracinydelegacin-DelGiorgioSolfa.pdf

Departamento Administrativo de la Función Pública. (). Inducción a los gerentes públicos de la

administración colombiana. DAFP. Curso Virtual Recuperado de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo1/tema-3/2-estado-descentralizado.html>

DAFP (2019) Video: Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG – Actualización 2019. Recuperado

de: https://www.youtube.com/watch?time_continue=181&v=jMLJze_j8Q&feature=emb_logo

DAFP. (2019). Web del Departamento de la Función Pública - DAFP. Obtenido de

www.funcionpublica.gov.co:

file:///D:/Monografia/Bibliografía/Gestión%20pública%20efectiva%20DNP%2021%20nov%202019.pdf

DNP. (29 de 11 de 2019). Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de DNP:

<https://www.dnp.gov.co/DNP/gestion/buen-gobierno/Paginas/Buen-Gobierno.aspx>

Doria, J. (2019). La adopción de buenas prácticas administrativas en los sectores público y privado como

estrategia de prevención de actos de corrupción. Revista Digital de Derecho Administrativo, 429-450.

Hudson, J (2009). Formulación teórico-conceptuales de la autogestión. Obtenido de:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-

Huerta, M. G. (). *Desarrollo productivo y pensamiento administrativo*. Obtenido de

<http://www.cca.org.mx/cca/cursos/administración>

González, E. (2010). Situación del régimen administrativo en Colombia. Prolegómenos, Derechos y Valores(XVIII), 147-16325032010000400003

Martínez, E. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. Opinión Jurídica - Universidad de Medellín, 107-125.

Martínez, F. (C). Capacidad administrativa como factor de eficiencia interna y global de las organizaciones. Recuperado de file:///D:/Monografia/Bibliografía/19299-63409-1-PB%20Eficiencia%20Global%20.pdf

Ponce, J. (2018). La prevención de riesgo de mala administración y corrupción, la inteligencia artificial y el derecho de una buena administración. Revista internacional, transparencia e integridad, -. RAE. (12 de 12 de 2019). *REAL ACADEMIA ESPAÑOLA*. Obtenido de <https://dle.rae.es/práctico>

Ramírez, J. M. (2011). La carrera administrativa en Colombia - análisis y perspectivas -. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Superintendencia de Servicios Públicos, SSPD. (2012). Servicios Públicos Domiciliarios Régimen Básico. Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

(Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios , 2019)

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2015). Manual de Contratación, código AS-M-001 Versión 05. Bogotá: Superservicios.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios . (2019). Manual de Contratación AS-M-001 Versión 9. Bogotá: Superservicios .

Torres y Santander (2013). introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. p, 58.